

TODOS ATENTOS POR NUESTRA SEGURIDAD*

por Emilio Moyano Martínez**

RESUMEN

Tomando como referencia el plan antiterrorista francés (*plan vigipirate*), se analizan algunas de las consecuencias que han tenido los atentados del 11-S y del 11-M en la forma en la que el Estado de Derecho afronta la relación entre los valores de libertad y seguridad.

PALABRAS CLAVE

Libertad, Seguridad, Estado de Derecho, Participación ciudadana, Educación en Derechos.

Con el fin de prevenir las amenazas y de actuar frente a las acciones terroristas, el gobierno francés aprobó en 1981 el denominado "*plan vigipirate*". Este plan fue puesto en marcha con el fin de responder a las amenazas terroristas de organizaciones nacionales o regionales. Fue reforzado, especialmente en 1986 y en 1995, cuando Francia sufrió diferentes atentados. La nueva dimensión que cobran las acciones terroristas a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, ha provocado un replanteamiento de las medidas frente al terrorismo.

En este sentido, el Gobierno francés anunció el 27 de marzo de 2003 la puesta en marcha de un nuevo plan. El plan inicial contaba con dos niveles de alerta, "nivel simple" y "nivel reforzado". A partir del 11 de septiembre de 2001, es el nivel reforzado el que está vigente y como afirma el gobierno francés en su carta de 27 de marzo de 2003¹ «es difícil volver al nivel de alerta simple desde esta fecha [11/09/2001], puesto que la amenaza de atentado sigue siendo posible sobre el territorio: eso sería "bajar la guardia" tanto a los ojos de la opinión como de los terroristas». La reforma del plan supone la creación de cuatro niveles distintos de alerta (amarillo, naranja, rojo y escarlata), cada uno de los cuales lleva aparejado una serie de medidas de prevención.

El plan está clasificado como "secreto de defensa", por lo que «la lista completa de medidas no puede ser hecha pública» (Carta del Gobierno 27-03-03). No obstante, algunas medidas sí son conocidas, como el aumento de las patrullas policiales, el control de acceso a los lugares públicos, el registro de las personas y sus pertenencias, el control del tráfico, etc. La lista no es exhaustiva pero, en general, comporta medidas de control desarrolladas por agentes de la autoridad y, en su caso, por las empresas de seguridad privada encargadas de la seguridad de determinados establecimientos públicos (desde la Biblioteca Nacional de Francia hasta los centros comerciales).

* Esta reflexión tiene como base la Comunicación presentada en las XX Jornadas de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, "*Libertad y Seguridad. La fragilidad de los derechos*", celebradas en Málaga los días 11 y 12 de marzo de 2005.

** Área de Filosofía del Derecho e Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" de la Universidad Carlos III de Madrid (España).

¹ "LA LETTRE DU GOUVERNEMENT. Le nouveau plan Vigipirate : en savoir plus en questions/réponses", 27 de marzo de 2003. Dirección web: <http://www.premier-ministre.gouv.fr>.

Este tipo de medidas no presentan, a mi juicio, ninguna alteración de la función de policía que los Estados de Derecho contemporáneos vienen desarrollando. Simplemente constituyen una intensificación de los medios de control y del nivel de seguridad. Pero junto a estas medidas, se plantean otras que podrían suponer el origen de una nueva forma de concebir la acción del Estado de Derecho.

Desde el Gobierno francés (Carta del Gobierno 27-03-03) se dice que, siendo conscientes de que la amenaza terrorista permanecerá durante años, «hemos aceptado la idea de una postura permanente de seguridad, que debe ser la de todos los responsables, y que se dirige a elevar constantemente el nivel de seguridad de las actividades de la nación». Además de las medidas concretas, el plan quiere desarrollar una «cultura de seguridad» y eso «conciene a cada uno de nosotros» (Carta del Gobierno 27-03-03).

La referencia a la idea de la cultura de la seguridad es algo mayor en la Carta del Gobierno de 3 de abril de 2003², en la que, después de referirse a otras medidas, se dice que «el plan prevé igualmente el reparto y la difusión de una cultura de seguridad. Descansa en efecto sobre un *principio de responsabilidad compartida de la seguridad*: cada uno debe tener en cuenta los riesgos, desde el simple ciudadano hasta los servicios encargados de intervenir contra el terrorismo. La vigilancia debe mantenerse y los equipos de seguridad deben estar formados y entrenados».

En esta línea, cabe encuadrar el Mensaje del Ministro de Educación realizado en las fechas siguientes a los atentados del 11 de septiembre de 2001³, en el que pide a los responsables de las escuelas que busquen los medios más adecuados desde el punto de vista pedagógico para poder explicar los sucesos, rechazando el fanatismo y el recurso a la violencia ciega y ensalzando los valores de tolerancia y de respeto de la persona. Este mensaje termina de la siguiente forma: «Como saben, el Primer ministro ha decidido la reactivación del plan *vigipirate*. Se recuerda que cada uno tiene el deber de velar por la seguridad de todos».

En esta misma línea cabe enmarcar los mensajes, tanto sonoros como visuales, relativos a la seguridad en los transportes públicos, especialmente en las líneas del metro y de los trenes de cercanías. Comenzando con «*attentifs ensemble! pour notre sécurité à tous...*» («¡Atentos todos! por nuestra seguridad...»), se recomienda la vigilancia de los compañeros de viaje, la búsqueda constante de objetos abandonados, en definitiva, la observación de cualquier elemento sospechoso.

Estas son quizá las primeras muestras de una nueva actitud del Estado de Derecho, que podría plantearse como el resultado de la combinación de dos factores: el primero, la constatación de que los medios del Estado de Derecho

² «LA LETTRE DU GOUVERNEMENT. Sécurité : un nouveau plan gouvernemental Vigipirate», 3 de abril de 2003. Dirección web: <http://www.premier-ministre.gouv.fr>.

³ «Message du ministre de l'éducation nationale aux chefs d'établissements et directeurs d'école au sujet des actes terroristes», 2001. Dirección web: <http://www.education.gouv.fr/discours/2001/terrorisme.htm>.

no son suficientes para hacer frente a la amenaza terrorista; el segundo, el rechazo del Estado a utilizar medios alternativos al Estado de Derecho como el terrorismo de Estado.

Con independencia de la aprobación de medidas legislativas que pueden en ocasiones atacar contra los derechos fundamentales, como recientemente han determinado los tribunales en el Reino Unido en relación con la legislación antiterrorista, puede verse que hay otro tipo de medidas que reclaman de los ciudadanos una posición activa para hacer frente al terrorismo.

Sin pretender extrapolar el caso francés, lo que aquí se persigue es reflexionar brevemente sobre la posible influencia que los atentados de Nueva York del 11 de septiembre de 2001 y de Madrid del 11 de marzo de 2004, pueden tener en la definición del papel que corresponde desempeñar a los ciudadanos en el Estado de Derecho.

Decía Montesquieu en *Del Espíritu de las Leyes* que «la libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro»⁴. Pues bien, parece claro que los atentados del 11-S y del 11-M, han ejercido una profunda influencia en la opinión que cada uno tiene de su seguridad. Para dar respuesta a la nueva situación, es preciso añadir a los elementos del Estado de Derecho (gobierno de las leyes, separación de poderes y derechos fundamentales), una determinada actitud por parte de los ciudadanos. Los poderes públicos necesitan implicar a los propios ciudadanos para la consecución de la libertad como ausencia de temor respecto de los otros.

Siendo la actitud cívica lo que está en juego, nos resultará muy útil analizar la cuestión desde lo que Philip Pettit⁵ denomina “la civilización de la república”. Llegaremos a la conclusión de que el modelo republicano que el autor propone no está detrás del proceso que tratamos de analizar, pero será muy útil para definirlo por la vía de la negación.

El punto de partida es que la república no puede nutrirse sólo de leyes, sino que requiere una base de civilidad generalizada. Pettit habla de tres razones por las cuales es necesaria la civilidad de la república. Las dos primeras están vinculadas con la conveniencia de que exista una cierta coincidencia entre las leyes del Estado y las normas de la sociedad civil. Con ello se favorece, en primer lugar, la observancia de las leyes. Pero además, permite la introducción de nuevas políticas, que traen causa de las reivindicaciones de los ciudadanos (o de alguno de ellos). La última razón, que es la que más nos interesa, está vinculada con la falta de autosuficiencia de las autoridades públicas para descubrir y sancionar todas las transgresiones de las

⁴ MONTESQUIEU; *Del Espíritu de las Leyes*, Traducción M- Blázquez y P. de Vega, Introducción E. Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 4ª Edición, 1998, p. 107.

⁵ Nos limitamos a la versión de Pettit pues, aunque no agota el tema ni es la única, su exposición es una de las que más difusión ha tenido. PETTIT, PH.; *Republicanism. Una Teoría sobre la libertad y el gobierno*, traducción de Toni Doménech, Barcelona, Paidós, 1999.

leyes y normas republicanas. La civilidad exige a los ciudadanos mantener una vigilancia perenne.

Se considera que, sólo desde la vigilancia constante por parte de los ciudadanos, puede alcanzarse un elevado nivel de eficacia en la prevención o sanción de los delitos. Así, «la gente corriente tiene que estar pronta a sostener esas sanciones poniendo de manifiesto su desaprobación, personal y colectiva, y si necesario fuere, poniendo sobre aviso a las autoridades legalmente competentes»⁶. Aquí hay que distinguir dos tipos de actitudes. La primera es la de “desaprobación” de las conductas contrarias a las leyes y las normas republicanas; la segunda es la de “avisar” a las autoridades competentes. En relación con la segunda, es interesante la representación que hace Pettit de los dos modos posibles de supervisión. El primero de ellos estaría representado por la patrulla de policía, que vigila a los ciudadanos y actúa ante las violaciones, y el segundo estaría representado por los bomberos que actúan sólo cuando se da la alarma. Pettit afirma que es el segundo el que se corresponde con la «noción tradicional de vigilancia virtuosa»⁷.

Tratemos de aplicar esta tesis de la vigilancia ciudadana al caso que nos ocupa. La primera de las manifestaciones, era la de la desaprobación. Aunque en un contexto diferente, es el sentido del *panóptico* de Bentham, que permite al vigilante ver a todos los presos «en un minuto, pero aunque esté ausente, la opinión de su presencia es tan eficaz como su mirada misma»⁸. El poder de la supervisión va más allá de la mera detección de las transgresiones, pues consigue convertir al transgresor en virtuoso: «estar incesantemente a la vista de un inspector, es perder en efecto el poder de hacer mal, y casi el pensamiento de intentarlo»⁹. Ahora bien, el mecanismo de la desaprobación plantea el problema de tener un alcance limitado pues, sólo tiene sentido en aquellos casos en los que la vergüenza puede causar algún efecto en el sujeto infractor (desde el que ensucia las calles hasta el que ejerce violencia doméstica), pero no parece que sea éste el caso del terrorismo.

Cuando habla de difundir una cultura de la seguridad que supone que todos debemos participar en la procura de la seguridad y cuando se pide desde la megafonía de la red de transportes públicos que se vigile y se denuncie cualquier situación sospechosa, no parece que se esté apelando a la actitud de reproche de la gente de bien para con los terroristas. Más bien, se está pidiendo a cada uno de los ciudadanos que se convierta en agente de seguridad.

Esto nos lleva a la segunda parte de la vigilancia ciudadana. En caso de que sea necesario, hay que avisar a las autoridades competentes para que actúen. En relación con esto, es preciso señalar que la representación de los dos modelos de vigilancia que se hacía sobre la base de la distinción entre las patrullas de policía y los bomberos, no es del todo adecuada. La actividad de la

⁶ PETTIT, PH; *ob. cit.*, p. 324.

⁷ PETTIT, PH; *ob. cit.*, p. 325.

⁸ BENTHAM, J.; *El panóptico*, Madrid, Ediciones de la Piqueta, 1989, p. 36.

⁹ BENTHAM, J.; *ob. cit.*, p. 37.

policía no puede reducirse a la patrulla, puesto que también actúa a partir de los avisos que recibe de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, la actitud de vigilancia que se suponía enmarcada en un civismo republicano, queda reducida a la delación. Lo que se pretende es incentivar la participación ciudadana en la detección de las acciones relacionadas con el terrorismo, pero eso, a nuestro juicio, no implica una reformulación en los términos del republicanismo a que nos estamos refiriendo.

La llamada a la ciudadanía a colaborar con las autoridades, puede entenderse perfectamente como una extensión de la función de policía. Los agentes de la autoridad son incapaces por sí solos, para luchar contra la amenaza global que supone el terrorismo y, por ello, el Estado se ve obligado a acudir a los ciudadanos, para que le auxilien en la detección de las actividades terroristas.

Ahora bien, aunque las medidas del plan *vigipirate* no suponen necesariamente una concepción republicana de la ciudadanía, quizá tampoco se agoten en la mera función de policía. El Estado de Derecho, a través de la difusión de esta cultura de la seguridad, en la que todos los ciudadanos han de estar implicados, puede contribuir a restablecer la “sensación de seguridad” que se ha tambaleado como consecuencia de los atentados terroristas del 11-S y del 11-M. Contra la psicología del terror, se trata de reconstruir la idea de seguridad, articulada ahora sobre la base de la responsabilidad colectiva.

El fin de esta tesis de la vigilancia ciudadana parece legítimo, pero habrá que tratar de huir de los peligros que conlleva. Hay que evitar, a toda costa, que se produzca la identificación entre terrorismo y determinados grupos o colectivos. Este es el sentido que tiene el mensaje del Ministro de Educación francés a los responsables de las escuelas. Sólo desde la tolerancia y el rechazo del fanatismo, es posible hacer compatible la nueva participación con el respeto de los derechos fundamentales. Sin duda, la educación en los centros educativos juega un valor esencial, pues es en las escuelas donde se fraguan los ciudadanos. Pero junto a ésta, es preciso reforzar la educación en valores en otros ámbitos.

Por seguir con el ejemplo de las redes de transporte público, hay que evitar que se asocie el estado de vigilancia que se exige de los ciudadanos con los registros sistemáticos a miembros de determinadas razas o etnias. La campaña de la vigilancia debe ser completada con la campaña de la tolerancia, pues sólo así podrá romperse en vínculo que a menudo se traza entre determinados delitos y determinados colectivos.